

**DEBATE HETEROMORFO SOBRE A
INTERGOVERNAMENTABILIDADE NO
PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL¹**

¹ Texto elaborado em 2008, mas de atual e permanente interesse.

Alex Sander Xavier Pires*

Resumo: O novo panorama político exige que os países se perfillem, pacífica e harmonicamente, em vias de se permitir uma releitura das relações interestatais que aproxime os povos de relações humanas mais dóceis. Assim, figuras como a supranacionalidade e a intergovernamentabilidade ganham eco nos debates políticos internacionais e comunitários, justamente para que se dê uma nova acepção à soberania e ao notado poder político que a compõe. Nesse sentido propôs-se o presente artigo para contribuir para o debate pontual sobre o tratamento dispensado aos países fundadores do Mercosul (em 2008: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) pela ótica normativa constitucional de filiação, sempre conservando as particularidades de cada sistema.

Palavras-chave: realinhamento; intergovernamentabilidade; Mercosul.

1 Introdução

As seguintes linhas têm o condão de discutir o fenômeno de alinhamento internacional como fator de integração para os Estados independentes, especialmente ao que se afina com a instituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Preliminarmente, há que destacar que a intenção não é firmar uma visão didática da idealização e criação do bloco, tampouco discutir os fenômenos econômicos, comerciais ou culturais (como principais matérias). Outrossim, buscaremos dar uma visão ampla, partindo do fato controvertido da tríade constitutiva de relações (homem, sociedade e Estado) até as novéis discussões sobre os fenômenos de poder

* Doutor em Ciências Jurídicas y Sociales (UMSA/Argentina) e doutorando em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, da Universidade Candido Mendes (IUPERJ/Ucam). Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF), especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UGF e em Direito do Estado e Administrativo pela Universidade Estácio de Sá (Unesa). Bacharel em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (UVA) e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e (PUC-Rio). Advogado e professor de graduação e pós-graduação em Direito.

(em especial a soberania e sua manifestação) em contraposição à necessidade dos Estados se alinharem a outros, em face da já notória constatação de que nenhuma sociedade politicamente constituída consegue suprir todas as necessidades internas.

Dessa lógica e adotando o método dedutivo, partiremos do mais comum para o mais específico, isto é, a generalidade da constituição das sociedades (parcimosiosamente com a inter-relação entre o homem, a sociedade e o direito), passando pela visão jusfilosófica sumarizada, os aspectos sintéticos históricos que derivaram em fenômenos mundiais (destaquem-se a mundialização da moeda, a globalização da economia e o alinhamento internacional), a questão da regionalização que pretensamente favoreceu a integração e a criação de seu direito afeto, bem como a possível discussão sobre a eventual relativização da soberania.

Ao enfrentarmos as questões retromencionadas, forçosamente traremos como paradigma real e não utópico a União Europeia, uma vez que a esse bloco se dedica o melhor exemplo (e o único) sobre a supranacionalidade.

Provavelmente, ao discutirmos os aspectos conceituais e as características da supranacionalidade, chegaremos ao ambiente propício para a discussão de fundo que ousamos chamar de “Debate heteromorfo sobre a intergovernamentalidade no processo de integração do Mercosul”, no qual, certamente, dedicaremos algumas singelas linhas ao constitucionalismo brasileiro e ao real entrave à boa integração do bloco.

Eis a essência da tarefa que se inicia.

2 Linhas inaugurais de argumentação

O desenvolvimento requer que removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos [...] e vai além, ao complementar afirmando: O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e aperfeiçoamento de iniciativas (SEN, 2000, p. 18, 19).

Das sintéticas palavras abstraídas da obra *Desenvolvimento como liberdade*, da lavra de Amartya Sen, surge, ao menos, o dever de raciocinar o conteúdo e a amplitude das mudanças estruturais que o mundo contemporâneo vem apresentando. Alhear-se ao tema, impossível...

Nesse sentido, entre o apagar das luzes do século XX e o alvorecer do século XXI, a sociedade se deparou com situações que auspiciavam cuidados e incitavam ao debate: estaríamos vivendo um novo ciclo de agrupamento que transcenderia a seara individual para recair no seio coletivo? Seria o Estado o “homem das cavernas na visão romanceada”? Agrupar para resolver seria realmente um lema? Estaríamos caminhando para uma “aldeia global”?

Aos pensadores soa como natural a afirmação de que não há mais distância que obste a aproximação de pessoas, quer a física (meios de transporte), quer a de conhecimento (meios de comunicação), a ponto de se aceitar como natural a inter-relação entre elas.

Assim, questões sobre a origem do homem², o surgimento da sociedade³ ou a preexistência do direito sobre a sociedade⁴ passam a ser insipientes em face das atuais discussões sobre a mundialização da moeda⁵, a globalização da economia e o alinhamento internacional, tratando em seu núcleo a integração de Estados.

Ao nosso sentir, o conteúdo coletivo se sobrepõe ao individual em nível de discussão, de sorte que fenômenos como os Direitos Humanos e o Direito da Integração ganham cada vez mais espaço e importância para o futuro das gentes; mas, de uma forma ou de outra, vinculados ao fenômeno denominado globalização, motivo esse suficiente para dedicarmos algumas linhas ao tema.

² Sem maiores divagações sobre a origem do homem – quer seja de fundamento mítico, quer científico –, em verdade os núcleos sociais foram constituídos por homens, e isso é fato inquestionável. No que concerne ao fundamento mítico (*rectus*, mitológico), merecem menção alguns exemplos: os acádios, que acreditavam que o primeiro homem (Adapa) era filho do deus Ea, ideia compartilhada pelos judeus, católicos, cristãos e islâmicos, que dedicavam a Adão a condição de primogênito de Deus; aos gregos se creditam a ideia de que Zeus e outros grandes do Olimpo geraram Pandora, que, após se envolver com Epimeteu, teria gerado todos os outros homens; dedica-se aos mesopotâmicos a ideia de que o homem brotou da terra como uma planta; e, aos nórdicos, a tese de que Odin dera vida a dois troncos de árvores, gerando o primeiro homem (Ask) e a primeira mulher (Embla). Já para o fundamento científico, temos a sintética questão: teria o homem descendido de um ancestral comum, provavelmente de um macaco? Afirmação essa que fora sustentada por Charles Darwin em sua obra notória *Origem das espécies* – 1859 –, cujo fundamento seria a evolução das espécies dentro de uma seleção natural em que somente os mais fortes sobreviveriam às adaptações que a natureza impõe aos seres vivos.

³ No afã de identificar o contexto do surgimento das sociedades (principalmente o momento em que os homens convergiram para a vida em grupo, afastando-se da reles satisfação das necessidades individuais, para repousar no sentido da satisfação das necessidades coletivas), duas teorias ganharam forma, sustentação e força, quais sejam, a teoria do surgimento natural e a teoria contratualista. As primeiras linhas de análise acenam no sentido de que, primeiramente, brotou a semente do naturalismo (teoria responsável por analisar a existência de condutas inatas ao ser humano, representada por comandos incorporados à própria existência do homem, portanto pautada em conhecimento empírico e animal imanente à própria natureza humana). Se é verdade que as críticas contra essa teoria são severas (principalmente dos adeptos do contratualismo jurídico), também o é que o enraizamento histórico tende a comprovar que essa é a melhor linha de análise para justificar e fundamentar a origem da sociedade. Sobre o tema, destaca Dalmo de Abreu Dallari que “Como conclusão pode-se afirmar que predomina, atualmente, a aceitação de que a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas” (DALLARI, 1993, p. 15). Vale dizer que, denegando a teoria naturalista de surgimento da sociedade, aflorou a teoria que defende a sua origem contratual. Dentre outros fundamentos, insurge-se essa corrente sob a bandeira de que “os homens viveriam, naturalmente, sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política.” (RIBEIRO, 1991, p. 53), cujo fundamento estaria “num contrato hipotético celebrado entre os homens” cujo objeto seria “a negativa do impulso associativo natural, com a afirmação de que só a vontade humana justifica a existência da sociedade” (DALLARI, 1991, p. 9). Embora este seja o tema central desta corrente, vários pensadores que tentaram provar ser esta a mais correta enveredaram por caminhos distintos.

⁴ Inicialmente, cumpre afirmarmos que muito polêmica e discutida é a questão sobre o contexto do surgimento da sociedade e, por conseguinte, todos os institutos afins; mesmo porque ainda se questiona se o homem viveu um período de sua existência alheio às normas jurídicas ou, como se entende majoritariamente, que não se pode considerar a existência da sociedade sem a presença do Direito, que é muito bem sintetizada pelo brocardo romano: “*ubi societas, ibi jus*” (onde está a sociedade está o direito; ou não há sociedade sem direito). Em mera leitura do brocardo e a sua natural justificativa, já podemos dimensionar a grandiosidade do debate e abstrair-lhe a complexidade da relação: homem, sociedade e Direito. Afinal, três proposições podem derivar da matriz e, ainda assim, estaríamos diante de afirmações verdadeiras (*in extremis*, ao menos plausíveis), ou seja, onde está o homem, está a sociedade (“*ubi homo, ibi societas*”); onde está o Direito, está a sociedade (“*ubi jus, ibi societas*”); e onde está o Direito, está o homem (“*ubi jus, ibi homo*”). Vale destacar o comentário oportuno de Miguel Reale (1991, p. 2) ao afirmar que “*ubi ius, ibi societas*” (onde está o direito, está a sociedade), prevendo uma reciprocidade ao brocardo matriz, uma vez que não se poderia “conceber qualquer atividade social desprovida de forma e garantias jurídicas, nem qualquer regra jurídica que não se refira à sociedade”. De concreto, vale a ressalva de que, independentemente da origem do homem, as sociedades se estabeleceram no momento em que os indivíduos convergiram para a vida em grupo, afastando-se da reles satisfação das necessidades individuais, para repousar no sentido do suprimento das necessidades coletivas.

⁵ A proposta é firmarmos uma diferença fundante entre as várias acepções que a palavra “globalização” pode assumir, de sorte que a exclusividade do tratamento de um capitalismo global ou a dedicação draconiana a certa moeda que sintetiza as negociações diuturnas nos mais variados mercados internacionais, via operações de 24 horas, determinaria a adoção da uniformização de regras para as mais variadas moedas. Nesse sentido, leciona Celso Furtado (1998, p. 7) que “com o avanço da globalização, os mercados financeiros, dominados por atividades especulativas cambiais, apresentam as maiores taxas de rentabilidade. Daí é que a distribuição da renda em escala mundial seja crescentemente determinada por operações de caráter virtual, efetuadas na esfera financeira”.

3 Globalização da economia e a regionalização

A efetivação histórico-social nos remete ao novo viés do chamado alinhamento mundial, através do qual os Estados soberanos, em vias de se manter no mercado e atuantes nas relações internacionais, buscam se agrupar para, diminuindo as fraquezas, somarem as riquezas. A isso incide, também, as mudanças nas relações internacionais.

O maior e mais famoso dos movimentos é, sem dúvida, a globalização da economia, que, embora não pareça, teve sua origem com o mercantilismo (e sua intenção precípua de arrecadação de riquezas), mormente quando os grandes navegadores iniciaram suas viagens transoceânicas. De lá para cá, qual pese a evolução e mudança do instituto, a globalização vem se tornando mais evidente.

Avelãs Nunes (2003) identifica cinco características que tornam a globalização um fenômeno complexo, cuja apresentação se dá por múltiplos aspectos. Dentre o rol apresentado, resta-nos a análise da necessária vinculação da globalização com a economia, bem como o interesse latente e presente das grandes empresas transnacionais que servem de alavanca para a pressão exercida pelos países do Primeiro Mundo em forçar o enraizamento de uma globalização predatória⁶. Afirma Nunes (2003, p. 71) que:

[...] a globalização é um fenômeno complexo, que se apresenta sob múltiplos aspectos (incluindo de ordem filosófica, ideológica e cultural), mas que tem no terreno da economia a chave da sua compreensão e a área estratégica da sua projeção. Ela traduz-se, essencialmente, na criação de um mercado mundial unificado, graças aos desenvolvimentos operados nos sistemas de transportes (que tornaram quase negligenciável o custo do transporte por unidade de produto, reduzindo a pouco a resistência ao transporte) e nas tecnologias da informação, que permitem controlar a partir do “centro” uma estrutura produtiva dispersa por várias regiões do mundo e permitem obter informação e atuar com base nela, em tempo real, em qualquer parte do mundo, a partir de qualquer ponto do globo.

Em se tratando de globalização, não podemos cerrar nossos olhos ao fenômeno – também atual e em processo de estruturação – da regionalização, que se manifesta pela aproximação regional, pautada na ordem ética, cultural, racial, econômica e social, os chamados blocos econômicos (dentre os quais – e dentre nós se destaca, em importância, – o Mercosul⁷). Das lições de Georgenor de Sousa tomamos emprestadas as linhas que se seguem:

⁶ A título de complemento, merecem destaque as lições de Nunes (2003, p. 73): “Neste nosso tempo, os protagonistas quase exclusivos são os conglomerados transnacionais, orientados por uma estratégia planetária, apoiados num poder econômico (e político) que anula em absoluto os mercados tal como os entendia a teoria da concorrência e apostados em controlar o processo de desenvolvimento econômico à escala mundial”.

⁷ Como complementação, podemos destacar outros seletos exemplos para que não paire a ideia de corporativismo ou vilipêndio, que seriam a União Europeia e os Tigres Asiáticos.

Os movimentos de integração econômica ocasionaram o surgimento de dois esquemas: regionalização e globalização. No primeiro, existe uma aproximação regional, de países com características étnicas, culturais, raciais, econômicas e sociais assemelhadas. É o caso do MERCOSUL, criado pelo Tratado de Assunção de 1991, que, mal saindo da primeira fase do processo de integração, a de zona de livre comércio, encontra-se na fase de união aduaneira, indicando que somente no próximo milênio [diz-se-ia o século XXI⁸] caminhará rumo ao mercado comum, para, então, alcançar a integração total, e, com ela, a supranacionalização, que ainda é perspectiva remota⁹. [...] O alcance da globalização é maior. Nela, verifica-se a participação intensa de empresas transnacionais e a forte influência dos países primeiro-mundistas, o que faz alertar para a situação sócio-econômica dos países em vias de desenvolvimento (PVDs), que é grave, da mesma forma como não pode ser esquecida a realidade do 3º mundo, onde estão inseridas dificuldades infinitas, carecendo, entre outros pontos, de obter transferência de tecnologia que auxilie a superação de seus problemas e de conseguir redimensionar de maneira justa o endividamento externo contraído nas últimas décadas (FRANCO FILHO, 1998, p. 150).

Como se observa, as mudanças contemporâneas, alicerçadas na globalização em sentido amplo e na regionalização, ambas com reflexo na evolução tecnológica e no incremento das relações negociais – e, por que não dizer, de consumo – como fomento da economia, contribuíram para a modificação do quadro mundial historicamente delineado, a ponto de se discutir se institutos de raiz deveriam – ou devem – continuar a suportar os mesmos conceitos e a ser dotados de mesma aplicabilidade. Nesse sentido, a própria soberania merece sua análise em separado, em muito devido à vinculação com os fenômenos de constituição dos blocos¹⁰.

4 Síntese de análise sobre a soberania tradicional

Por oportuno, vale destacar que falar de soberania não se trata de tarefa fácil, uma vez que o tema se apresenta deveras controvertido em virtude das mais variadas correntes e teorias surgidas para explicar o exercício do poder do Estado, especialmente no Estado Moderno.

⁸ Atualização cronológica do autor.

⁹ Vale destacar que aproveitamos o texto original do autor, o que, por certo, expressa sua uníssona opinião, sem, no entanto, representar nenhuma conclusão sobre o tema de fundo, uma vez que se discute, justamente, se o Mercosul tenderá a convergir para a supranacionalidade ou se conservará na inter-regionalização.

¹⁰ Se o tema merecesse, por ora, uma atenção mais rígida, diríamos que o sentimento de território nacional daria lugar ao afastamento do sentido forte (talvez militar) de fronteira; a noção de povo seria substituída pela de “cidadão mundial” ou “indivíduo internacional” por ser este o único titular da dignidade da pessoa humana (frise-se, independentemente de sua raça, religião etc.); a visão de nação seria interpretada como a cultura compartilhada em prol da conservação dos patrimônios universais; a finalidade do Estado – a tão conclamada busca do fim comum (!?) – avocaria o sentido de convergência para a diminuição das desigualdades entre os “cidadãos mundiais” (destaquemos o mais amplo e irrestrito sentido em que possa ser empregada a palavra); e, por fim, como tratar o poder? A que destino entregar a soberania? Pela complexidade do tema, destacamos, apenas, a sua relativização.

A antinomia é a tônica do estudo da soberania, sendo certo que duas teorias¹¹, com maior profundidade, se aproximam mais da essência, quais sejam, a teocrática e a democrática.

Sob o pálio da *Omnis potestas a Deo*¹², a teoria teocrática tomava corpo, informando que, se Deus criou todas as coisas, também criou o Estado e o poder. Destarte, somente Ele poderia nomear e destituir governantes, uma vez que somente por Sua vontade é que existiria uma hierarquia social.

O resultado é óbvio: aqueles empossados com o poder divino não precisariam prestar contas de seus atos (ideia angular da irresponsabilidade) nem a outros governantes nem ao povo.

A posição supra se evidencia nos ensinamentos de Santo Tomás de Aquino, que previa uma submissão involuntária do homem ao ser supremo, bem como uma *summa divisio* entre os poderes, de sorte que a Igreja deteria o poder espiritual, enquanto o Estado exercitaria o poder temporal.

Entre as variações outorgadas à doutrina teocrática, apresenta-se a Teoria do Direito Divino Providencial, que “ensinava que Deus não intervém, diretamente, para indicar a pessoa que deve exercer o poder, mas sim indiretamente, pela direção providencial dos acontecimentos humanos” (AZAMBUJA, 1989, p. 65).

Por oportuno, Dallari (1993, p. 70) reforça a ideia de que, “em ambos os casos, o titular da soberania acaba sendo a pessoa do monarca”.

No que concerne às doutrinas democráticas, estas se cingem a máxima de transcendentalização, afastando Deus do homem, pelo “que atribuem ao povo, ou à nação, o poder político” (AZAMBUJA, 1989, p. 65), isto é, ou o exercício do poder político retroage ao Estado, ou se lhe é dedicado ao povo. Daí é que se afirma que a soberania ou é nacional ou é popular.

Por essa perspectiva, acena para a defesa da soberania popular aqueles que veem o exercício do poder supremo no somatório das vontades individuais que origina uma vontade geral (povo)¹³. Em outro sentido, os que defendem o poder supremo como enraizado na própria nação, independente do povo que o compõe, defendem a soberania nacional¹⁴.

Transpassadas a casuística sobre o fenômeno gerador da soberania e a sua tríplice titularidade – Deus, Estado ou povo – e, qual pese a dificuldade de firmar um conceito, podemos dizer que a soberania não é outro instituto senão aquele responsável por outorgar ao titular a condição de superposição em relação ao direito interno

¹¹ Cumpre esclarecer que, em se tratando de soberania popular, a intenção era dar força ao ser humano, em detrimento das posições eclesíásticas que pregavam a divinização do poder, especialmente os que conferiam ao papa o direito de destituir os senhores feudais.

¹² Todo poder vem de Deus.

¹³ Destaquemos Böckenförde (2000, p. 48): “La soberanía del pueblo se apoya en dos ideas: la de que el poder que ejerce el dominio político – el dominio de hombres sobre hombres – no es algo que esté simplemente dado o que hay de suponerse, sino que es algo que necesita ser deducido mediante una justificación (legitimación), y la de que esta legitimación solo puede partir del pueblo mismo y no de cualquier instancia ajenas a este”.

¹⁴ Vale mencionarmos as lições legadas por Afonso Arinos: “[...] Locke, Montesquieu e, um pouco mais tarde, Sieyès, como partidários do conceito da chamada tese da soberania nacional, que considera o poder político incorporado na nação, entidade abstrata e diversa do simples agregado concreto dos indivíduos que compõem o povo. A soberania nacional tende para a democracia representativa. [...] A soberania popular tende, assim, para a democracia direta” (FRANCO, 1958, p. 155).

e livre para pactuar no direito internacional. Trata-se de próprio poder supremo do Estado¹⁵, absoluto e perpétuo¹⁶, por excelência, em que Franco (1958, p. 110) observa “o fenômeno da supremacia do poder político personalizado na autoridade pública”.

Em face do conceito proposto, resta evidente que as lições legadas por Rousseau em sua obra *Do contrato social* ainda guardam entre nós sua importância, a ponto de formar, a título de inafastáveis características da soberania, a unidade, a inalienabilidade¹⁷ e a indivisibilidade¹⁸.

A unidade informa que não se concebe, dentro do mesmo Estado, dois poderes supremos, haja vista que a própria condição de superposição da soberania a qualquer outro poder já lhe aufere o privilégio de ser exercida individualmente, sem risco de cisão.

A indivisibilidade surge como um apêndice da unidade, já que “ela se aplica a universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes separadas da mesma soberania” (DALLARI, 1993, p. 69).

Por ser a soberania um poder supremo exercitado por seu titular, ela se torna insuscetível de apropriação ou de transferência por outrem, de sorte que se manifesta a inalienabilidade, o que importa dizer que a sua perda acarreta o próprio perecimento de quem o exercia.

Por fim, em face da indeterminação do prazo para o exercício do poder supremo, é que se diz que esta é imprescritível.

Nesse sentido, nos lembra Jorge Miranda (1985) que a soberania juntou-se ao contexto de organização do Estado, sendo certo que a própria ideia deste não pode ser concebida sem a ideia daquela. Assim, Miranda (1985, p. 68) reforça a característica da imediatidade, entendida como:

[...] ligação direta entre o Estado e o indivíduo ao contrário do que sucedia no sistema feudal. Doravante, tanto o nobre como o plebeu são igualmente súditos do Rei, porque igual e imediatamente sujeitos ao seu poder. [...] O poder central dirige-se agora a toda a comunidade política. Para isso, dota-se de órgãos e serviços capazes de atingirem todos os súditos. São os tribunais do Rei e o correspondente processo que aparecem; é uma administração burocrática em sentido moderno (profissionalizada e centralizada) que progressivamente se substitui à administração feudal (entregue a titulares por direito próprio); e são novas as funções que ela se vai propor.

¹⁵ Por inspiração de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 40-41): “É incontestável que hoje, quando se fala em Estado, vem à mente a ideia de uma ordem estatal não submetida a outra ordem da mesma espécie. E esta ausência de subordinação é, em última análise, a soberania. Traço hoje reputado imprescindível ao Estado. [...] entende-se que a soberania é o caráter supremo de um poder: supremo, nisto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele”.

¹⁶ Em interpretação do que ensina Bodin (apud DALLARI, 1993, p. 66), Dallari afirma que “A soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República. Como se vê, a expressão República equivale ao moderno significado de Estado”.

¹⁷ “Digo, portanto, que, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade” (ROUSSEAU, 2002, p. 39).

¹⁸ “A soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é um ato de soberania e faz lei. No segundo, não é mais que uma vontade particular, ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto” (ROUSSEAU, 2002, p. 40).

Faz-se mister informar que Canotilho e Moreira (1984), em abordagem própria sobre o tema, entendem que, além das características supramencionadas, “a soberania não pode ser desmembrada e dividida por vários centros soberanos” (CANOTILHO; MOREIRA, 1984, p. 79), o que nos traz a ideia de sua incindibilidade.

Perseguindo sua lógica, afirma ainda Canotilho e Moreira (1981, p. 206), que “o princípio de unidade e indivisibilidade da soberania [...] tem significado político constitucional como proibição de desmembramento interno ou dissolução em organizações supranacionais”.

5 Aspectos conjecturais do direito de integração

Em apertada abstração, firmamos a ideia de que o mundo moderno não mais respira em função das necessidades individuais daqueles que o compõem; outrossim, perquire a satisfação de suas necessidades em cooperação com outras nações que despertaram para o fenômeno de quebra ou afastamento das fronteiras como óbice a interrelação entre vizinhos (coletivismo).

A afirmação supra parece, ao menos ideologicamente, de extrema pertinência. Ocorre que, para determinação exata dos fenômenos, há que retroagir primeiro ao surgimento do Estado; e, sequencialmente, ao fenômeno de poder que o alicerça.

Sem maiores delongas, o vocábulo “Estado”, indicando “estar firme” (como tradução da palavra latina *status*), teria sido proposto por Maquiavel em sua obra *O príncipe*, como forma direta de qualificação, detenção e exercício de poder – em regra soberano¹⁹ –, de sorte que se concebe, *pari passu*, a determinação da soberania (DALLARI, 1993, p. 43).

Da tríade constituída entre o Estado, o governante e a soberania, alinhavou-se uma íntima relação entre eles, de forma que se reconhecia o Estado como a manifestação de poder editada pelo soberano, isto é, no ambiente interno, todos reconheciam a supremacia do poder e lhe respeitava a titularidade²⁰, sentimento esse que fora estendido, a duras penas, anos mais tarde, para o ambiente externo (celebração da Paz de Vestfália²¹).

Essa fórmula contribuiu para perpetrar o equilíbrio mundial nos anos que se seguiram, bem como realizou como verdadeira a máxima de que a soberania representa um poder supremo.

¹⁹ Diz Maquiavel (2000, p. 37): “Todos os Estados, os domínios todos que já houve e que ainda há sobre os homens foram, e são, repúblicas ou principados. Os principados ou são hereditários, e têm como senhor um príncipe pelo sangue, por longa data, ou são novos. Os novos são inteiramente novos, como o é Milão com Francisco Sforza, ou são como membros juntados a um Estado adquirido, por herança, por um príncipe, como o é o reino de Nápoles ao rei da Espanha. Domínios assim recebidos são ou acostumados à sujeição a um príncipe ou livres, e adquiridos com tropas alheias ou próprias, pela fortuna ou pelo mérito”.

²⁰ Vale frisar que esse ambiente foi facilitado pelo sistema feudal que pairava sobre as sociedades da época, a ponto de o governante impor sua vontade aos senhores feudais, que a repassavam, coativamente, aos vassallos.

²¹ Sinteticamente, podemos dizer que a Paz de Vestfália, datada de 1648, representou o reconhecimento recíproco da maioria dos governantes da Europa sobre a soberania, de onde se abstrai que cada um respeitava o limite do poder do outro, observados os critérios de igualdade.

Daí, o século XX veio a romper com o aparente estado de conforto e, já em seu início, nos deparamos com a Primeira Guerra Mundial, que fora sucedida pela criação das Liga das Nações, que sucumbira tão rápido quanto fora criada, sendo insipiente para impedir a Segunda Guerra Mundial, que, após o seu término, deu azo à instituição da Organização das Nações Unidas, e, com o órgão, novos rumos para a comunidade internacional surgiram.

Nesse sentido, questões como o afastamento da ortodoxia que sustenta ser a soberania absoluta e suprema (renovem-se as características que tratamos alhures), o Estado autossuficiente, a economia neoliberal, o comércio transnacional, a moeda corporativista em grau de riqueza, a comunicação integradora, o meio ambiente necessário, os direitos humanos indispensáveis, a comunicação insuperável e a defesa de vontades individuais em contramão ao sentimento coletivo, deram margem à rediscussão sobre os limites e funções do Estado, a ponto de se instituir na Europa o embrião histórico da União Europeia – o Tratado de Paris (1951) – e, entre nós, do Novo Mundo, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960.

Hodiernamente, podemos afirmar que os fenômenos destacados acima encontram amparo em seu gênero que se convencionou chamar de globalização. Mas como enfrentarmos o novo alinhamento dos Estados e as suas condutas com seus coirmãos?

Em econômicas palavras, poderíamos responder que o Direito da Integração, entendido como “el conjunto de normas, conductas y valores que regulan los procesos de integración comprendiendo en ellos las instituciones que posibilitan su desarrollo”^{*} (MIDÓN, 1997, p. 51), se adequaria ao caso.

Em apertada síntese, poderíamos nos arriscar em afirmar que a necessidade de os Estados se alinharem em novos blocos capazes de permitir a absorção e adequação às novas realidades mundiais forçou a ciência do Direito a rediscutir sedimentados institutos em vias de forçar-lhe novas aplicabilidades em um contexto total diverso daquele que lhe deu vida.

Assim, não só o Direito Internacional Público teve de aprender a conviver com o Direito da Integração²², mas também o Estado, nas suas relações externas, teve de se adequar a uma novel interpretação prática da soberania, em vias, ao menos, de relativizar-lhe o conceito.

* [...] “o conjunto de normas, condutas e valores que regulam os processos de integração, compreendendo as instituições que permitem o desenvolvimento” (tradução nossa).

²² Pertine, aqui, afirmarmos que, embora se teime em confundir o Direito da Integração com o Direito Comunitário, melhor interpretação se lhe aplica a condição de ser este espécie daquele, como bem destaca Mario Midón (1997, p. 50), e que passa a integrar nossa análise: “De suerte que la relación que existe entre Derecho de la Integración y Derecho Comunitario es la que media entre el género y la especie, toda vez que el Derecho Comunitario es una forma avanzada de Derecho de la Integración”. (“De forma que a relação existente entre o Direito da Integração e o Direito Comunitário é a que se aplica ao gênero e a espécie, uma vez que o Direito Comunitário é uma forma avançada de Direito da Integração.” – tradução nossa).

6 Direito da integração e soberania

Pois bem, firmada a ideia de que cuida o Direito da Integração do desenvolvimento salutar dos novos alinhamentos internacionais, a ponto de sugerir aos Estados as normas, condutas e valores do agrupamento a que pendem se sujeitar; e de que esses mesmos Estados são dotados de um poder perpétuo que repousa sobre a unidade, a indivisibilidade e a inalienabilidade, que permitem o exercício da vontade no âmbito interno e satisfação do interesse no externo, mas sempre em prol do bem comum de seu próprio povo, como podemos entender a coexistência harmônica entre o Direito da Integração e a soberania?

Preliminarmente, há que destacar que a questão é de suma importância por pelo menos dois fundamentos: quem legitima as deliberações tomadas em nome do bloco e quem resolve os conflitos de interesses.

Em verdade, o processo de integração padece com os problemas trazidos pela assunção da soberania em seu conteúdo absoluto, quer pela morosidade que acompanha os procedimentos de ratificação das decisões tomadas na seara internacional, quer pela solução de conflitos de interesses advindos da pretensão resistida que é esperável quando tratamos de relações entre entes. Daí é que se perquire a solução...

A primeira premissa avoca a casuística da supranacionalidade em superposição ao conceito austero e imperativo da soberania; já pela segunda premissa, se destaca a casuística sobre a chamada jurisdição²³ internacional, através da qual o reconhecimento da jurisdição como medida da soberania deve ser abrandado a ponto de se atribuir competência a um órgão acima do Estado para solução das controvérsias advindas da pretensão resistida que, em última análise, pode ser tratada como mais um reflexo da supranacionalidade. Mas, afinal, o que é supranacionalidade?

7 Soberania e supranacionalidade

Partindo-se da ideia de que o Direito não é uma ciência exata que convive harmonicamente com a mutabilidade social, passou-se a discutir o conceito rigoroso da soberania para, em última análise, perquirir sua relativização, em vias de permitir a integração plena entre os Estados.

Assim é que a supranacionalidade veio como melhor justificativa para o problema. Sobre o fenômeno, lembra-nos Midón (1997, p. 58) que:

El fenómeno de la supranacionalidad es posible a partir del acto por el cual un Estado, en forma voluntaria, transfiere diversas potestades que le son propias a un ente distinto

²³ Apegamo-nos, aqui, ao conceito clássico do instituto, baseado em sua etimologia (*iuris + dictio* → *dicere* = "dizer o direito"), importando em poder-dever do Estado, exercido pela função judiciária como competência constitucional originária, para compor os conflitos de interesses e pacificar a sociedade, dando a cada um o que lhe pertence.

de él, con la consecuencia de que tal delegación de allí en más lo inhibe para ejercer las competencias encargadas.

Pela definição proposta, podemos abstrair os componentes centrais da supranacionalidade²⁴: a) instituições com poder autônomo que se sobrepõem aos Estados individuais (se refere à outorga de poder e independência aos órgãos indispensáveis a satisfazer o interesse e o equilíbrio comunitário, de sorte que podem assumir as funções executiva, legislativa e judiciária); b) supremacia da ordem jurídica comunitária em face do Direito interno dos Estados integrados (se refere ao fato de que, havendo conflito entre a norma ditada pelo órgão supranacional e aquelas aplicáveis no direito interno do Estado, prevalecerá a primeira); c) aplicação imediata da normativa comunitária em cada um dos países que compõem a comunidade (dispõe que as normas exaradas pelo órgão supranacional não precisam ser rediscutidas no direito interno, de sorte que, uma vez ditada, já vem dotada de aplicação automática e imediata); e d) aplicação direta da normativa comunitária (orienta que a norma ditada pelo órgão supranacional pode ser invocada, tão logo comece a produzir efeitos, pelos residentes nos Estados integrados)²⁵.

Vale dizer que essas características foram possíveis em face de fervoroso debate iniciado desde o Tratado de Paris (1951), em que o art. 9^o²⁶ do instrumento constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CACO), firmado por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, não deixava dúvida sobre a autonomia das decisões e a independência da função dedicada aos membros da Comissão, em vias de dar vazão aos anseios da Comunidade²⁷.

Por conseguinte, plantada a semente, restava regá-la.

²⁴ Inspirado nas lições de Midón (1997, p. 58).

²⁵ Em referência: "a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle; b) na superação da regra da unanimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões – no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor – podem ser tomadas por maioria (ponderada ou não) e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados" (REIS, 2001, p. 65).

²⁶ "1. A Comissão é composta por vinte membros, escolhidos em função da sua competência geral e que ofereçam todas as garantias de independência.

O número de membros da Comissão pode ser modificado pelo Conselho, deliberando por unanimidade.

Só nacionais dos Estados membros podem ser membros da Comissão.

A Comissão deve ter, pelo menos, um nacional de cada Estado membro, mas o número de membros com a nacionalidade de um mesmo Estado não pode ser superior a dois.

2. Os membros da Comissão exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade.

No cumprimento dos seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum Governo ou qualquer outra entidade. Os membros da Comissão abster-se-ão de praticar qualquer ato incompatível com a natureza das suas funções. Os Estados membros comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros da Comissão no exercício das suas funções.

Enquanto durarem as suas funções, os membros da Comissão não podem exercer qualquer outra atividade profissional, remunerada ou não. Além disso, assumirão, no momento da posse, o compromisso solene de respeitar, durante o exercício das suas funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de honestidade e discrição, relativamente à aceitação, após aquela cessação, de determinadas funções ou benefícios. Se estes deveres não forem respeitados, pode o Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou da Comissão, conforme o caso, ordenar a demissão compulsiva do membro em causa, nos termos do artigo 12A, ou a perda dos seus direitos a pensão ou de quaisquer outros benefícios que a substituam."

²⁷ Em interpretação conjunta com o art. 8^o, que previa: "Cabe à Comissão garantir a realização dos objetivos fixados no presente Tratado, nas condições nele previstas".

Nesse aspecto, passou-se a discutir se a supranacionalidade representaria uma cessão de soberania²⁸ ou cessão de competências²⁹, cumprindo destacar que, hodiernamente, também se encontra superada a discussão, uma vez que a supranacionalidade é um fato real e concreto, desde já agregado à integração de Estados.

De concreto, o que por vezes ocorre é que os Estados não estão preparados para adotar esse modelo de integração em que parte do poder de decidir é delegado a um órgão supranacional³⁰, fenômeno que faz rechaçar a supranacionalidade para se adotar um instituto intermediário entre a soberania absoluta e a supranacionalidade, eis o fenômeno conhecido como intergovernamentabilidade.

8 Intergovernamentabilidade

Do embate ideológico entre a integração plena e a ausência de alinhamento, surgiu a necessidade de firmar um meio-termo entre as relações paraestatais em vias de não se cerrarem as portas às negociações entre as nações.

Nesse sentido, entre a supranacionalidade que impõe aos Estados a “submissão” às deliberações ditadas por instituições autônomas e independentes, na medida de sua competência, para que se defluam os interesses dos blocos alinhados, em face do protocolo de intenções aceito, mediante o qual o Estado integrante passa a aceitar as decisões sem a necessidade de reafirmá-las no direito interno; e, a soberania que orienta que somente a vontade ratificada e reiterada do Estado no direito interno permite a fruição e observância de ajustes celebrados pela manifestação externa dos Estados, como conceber o ponto de equilíbrio para que os Estados se adequem a realidade internacional?

O mecanismo criado retroage a chamada intergovernamentabilidade, que, ao mesmo tempo em que permite uma negociação entre os Estados, também dificulta a execução das vontades, haja vista que pende de ratificação ou da mera aceitação no direito interno para que produza seus efeitos.

Em singelas linhas poderíamos dizer que o fenômeno denominado “direito interno” de onde deflui a força da soberania tradicional e prejudica a produção de feitos plenos da supranacionalidade pode ser abrandado por uma forma intermediária, mediante a qual se conserva intocável o autorregramento estatal, mas sem fechar o Estado para as negociações do ambiente internacional.

²⁸ “[...] llamar cesión de soberanía, expresión con la que se menta a la actividad estatal de transferencia de poderes a favor de un órgano supranacional” (MIDÓN, 1997, p. 59).

²⁹ “No es doctrina pacífica el reconocer como apropiada la denominación de cesión de soberanía en los términos expresados. Hay autores que sostienen que cuando un Estado desea integrarse y dispone ceder atribuciones al órgano supranacional, no está cediendo porciones de soberanía sino competencias, poderes o facultades, mas no soberanía” (MIDÓN, 1997, p. 59).

³⁰ Daqui advém uma terceira figura reconhecida como soberania compartilhada, por meio da qual não se exige que o Estado, para se alinhar a determinada comunidade, renuncie ou delegue sua soberania, mas apenas que se sujeite a conferência de poderes para que, em conjunto, se perquiria o fim comum sempre baseado no interesse coletivo do bloco.

Da afirmação retro é que se firma a principal distinção entre a supranacionalidade e a intergovernamentabilidade: a produção de feitos das deliberações. Vale dizer que naquela a presença de órgãos desvinculados dos interesses individuais e intimamente ligados às pretensões do bloco faz surgir a autonomia e independência das deliberações, que, uma vez legitimadas, não só vincula o Estado signatário automaticamente, como também permite aos residentes desse mesmo Estado invocar suas premissas em defesa de seus interesses particulares – em síntese, temos uma imediata aplicação; ao contrário, nesta as deliberações, quando são tomadas, partem da vontade individual e parcimoniosa de cada Estado debatedor, a ponto de, caso se chegue a um consenso, cada signatário submeterá a aprovação de seu corpo funcional interno para, ao final, se ratificar ou rejeitar – em síntese, temos um procedimento moroso e prejudicial para as boas relações interestatais³¹.

9 Mercosul: supranacionalidade ou intergovernamentabilidade

Em qualquer área de conhecimento, as comparações são inevitáveis. Assim, para firmarmos a ideia de que o Mercosul adota o modelo supranacional ou intergovernamental, precisamos partir do mais frutífero exemplo que não é outro senão a União Europeia.

Ao mencionarmos a União Europeia, não podemos nos furtar, ainda que tímida e sinteticamente, em falar sobre o esboço de sua fundação histórica. Vejamos.

Sob o pálio de afastamento ou diminuição de riscos de uma nova Guerra Mundial, alguns países da Europa ocidental se reuniram em 1951 com o objetivo secundário de regulamentar e integrar as indústrias de carvão e aço, movimento conhecido como Tratado de Paris.

Em 1957, por força do Tratado de Roma, foram estendidos os efeitos de seu antecessor, bem como se cuidou de regulamentar a Comunidade Econômica Europeia³² (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica³³ (Euratom).

Com a evolução das relações entre os Estados constituintes, a união econômica enveredou para a seara da união política, o que, pelo Tratado de Maastricht³⁴ (1992), deu vazão à chamada União Europeia, cujo resultado prático foi a revisão e

³¹ "A intergovernamentabilidade é uma característica que se apresenta no sentido de relacionamento entre governos, disso decorre o fato de os estados nacionais preservarem as suas autonomias plenamente. E sendo assim, as disposições dos tratados e convenções que entre eles se celebram não podem jamais impor a qualquer deles a supremacia de outra, ou qualquer forma de submissão a algum organismo posto acima da soberania" (FABRÍCIO, 1997, p. 20).

³² O Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Europeia, conhecido popularmente como CEE e que atualmente se denomina Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia, surgiu com a dupla função de regulamentar a união aduaneira (além de estabelecer a denominação de "Mercado Comum", ainda se firmou o prazo de 12 anos para que as barreiras econômicas viessem ao solo) e cuidar da política agrícola comum (instituído-se a subvenção aos preços dos produtos agrícolas, essa política tencionou resguardar a produção dos signatários, a ponto de estender suas atividades e adotar medidas protecionistas em vias de culminar com a livre circulação dos produtos no CEE).

³³ Incidia sobre as condições da indústria nuclear na região.

³⁴ Firme-se a unificação da unidade monetária integralizada desde 1º de janeiro de 2002 (data da entrada em circulação), denominada "euro", que passou a fundear as economias das 27 nações que compõem a UE.

expansão de direitos (especialmente os fundamentais) conseguidos por seu sucessor, o Tratado de Amsterdã (1997).

Muito bem, fixados os limites sintéticos da evolução histórica, vale reforçar a ideia anterior de que, desde o Tratado de Paris (em especial por determinação do art. 9º), a União Europeia conserva a supranacionalidade como fundamento da integração.

Diametralmente inverso³⁵, o Mercosul firmou sua intenção sobre a intergovernamentalidade, conforme deixa transparecer o art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, *in verbis*: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul”.

Daí é que se abstrai que cada um dos quatro Estados membros tem um procedimento próprio para lidar com as deliberações tomadas em nome coletivo. Tal fenômeno deriva, essencialmente, de duas bases: a histórica e a política.

10 Escorço do fenômeno histórico-jurídico do Mercosul

Fruto de colonizações distintas, dos quatro Estados-fundadores somente o Brasil fora incorporado a Portugal, o que, desde já, se afirma que a heterogeneidade cultural, a formação política e a universalidade racial deste para com os outros já se lhe impõe dificuldades para a integração.

No entanto, não cuida esse critério de traços razoáveis que venham a definir o escorço de efetividade histórico-jurídica do Mercosul. *A contrario sensu*, desde os movimentos de independência se perquire uma maior aproximação entre as ex-colônias libertas. Ocorre que, com o término da Segunda Guerra e os novos alinhamentos propostos pela Europa, os Estados do Novo Mundo enveredaram pela mesma seara, a ponto de, em 1960, ser fundada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), mediante a assinatura do Tratado de Montevideú³⁶, cujo objetivo recaía no afastamento do maior número possível de restrições mercantis até 1980.

Em 1980, a Alalc foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração, popularmente reconhecida como Aladi³⁷, cujas finalidades puderam ser sintetizadas em condutas para o encurtamento das relações comerciais (prioridade do comércio na região e adoção de regras específicas para implemento das práticas mercantis fundadas em acordos bilaterais), o desenvolvimento das economias e a

³⁵ Mencionemos as lições de Paulo Roberto Almeida: “Em qualquer hipótese o MERCOSUL não está sendo construído para conformar-se a padrões organizacionais previamente definidos em manuais universitários de direito comunitário, mas para atender a requisitos econômicos e políticos de natureza objetiva, que escapam – e assim deve ser – a qualquer definição teórica em pretensa coerência metodológica” (ALMEIDA, 2000, p. 26).

³⁶ Signatários: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai; *a posteriori*, ingressaram no grupo as nações da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

³⁷ Foram signatários: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Paraguai.

busca de mecanismos hábeis a facilitar, natural e progressivamente, a integração dos países da América Latina em constituição de um Mercado Comum.

Ocorre que a década de 1980 foi marcada pela recessão mundial que contribuiu para o aumento astronômico das dívidas externas, o que atingiu, sobremaneira, os três grandes pilares do bloco (Argentina, Brasil e México) e impossibilitou o cumprimento das finalidades.

De concreto, embora a situação recessiva tenha prejudicado o sucesso da Aladi, em verdade aproximou as relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil, sendo certo que, no período, foram intensificadas as negociações e materializadas as vontades manifestadas desde a década de 1970.

A título de exemplo se destacam o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice); Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento³⁸; Ata de Buenos Aires³⁹; e Acordo de Complementação Econômica n. 14.

Estruturada a relação bilateral, Argentina e Brasil aceitaram a proposta de parceria advinda de Paraguai e Uruguai, o que culminou, em 26 de março de 1991, com a elaboração do Tratado de Assunção, pelo qual se dava por firmada a ideia real e efetiva da criação de um Mercado Comum do Sul (Mercosul⁴⁰), até 31 de dezembro de 1994, e fundado nas seguintes premissas:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (Tratado de Assunção, art. 1º).

Por força do art. 18⁴¹ do Tratado de Assunção, em 17 de dezembro de 1994, fora elaborado o Protocolo de Ouro Preto, que, desde o art. 1º⁴², demonstrava a

³⁸ Apegava-se a duas finalidades: a) a liberação completa e irrestrita do comércio (bens e serviços) entre os dois países, no prazo máximo de dez anos; e b) a deliberação de uma agenda que previsse solidamente a formação de um mercado comum (livre circulação de bens, serviços, fatores de produção e pessoas).

³⁹ Entre outras deliberações, antecipou para o final de 1994 a constituição de um mercado comum entre os dois países.

⁴⁰ Importante frisar que, desde logo, se firmou a reciprocidade tanto de direitos quanto de obrigações ("O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes" – Tratado de Assunção, art. 2º).

⁴¹ "Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões."

⁴² "A estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos: I. O Conselho do Mercado Comum (CMC); II. O Grupo Mercado Comum (GMC); III. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI. A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM)."

seriedade e austeridade de suas premissas no que concerne à estrutura e vinculação política de cada um dos Estados membros, bem como tratava de definir e determinar a personalidade jurídica do Mercosul como de Direito Internacional (art. 34), sendo certo que esta seria exercida pelo Conselho Mercado Comum (art. 8º, III).

Por fim, mas não finalmente⁴³, reforça-se a ideia de que a própria juridicidade conferiu ao Mercosul o sistema de intergovernamentalidade em detrimento da supranacionalidade, tal qual se abstrai quer da essência constitutiva dos órgãos que compõem o bloco, quer do próprio texto legal delineado no art. 2º do Protocolo.

11 Mercosul e suas constituições independentes

O título pode legar uma falsa ideia de que abordaremos o “fenômeno de constituição do Mercosul”, o que se afasta da intenção precípua. Em verdade, serve o presente item para a discussão do *habitat* constitucional interno que recai sobre as Constituições Federais dos quatro Estados fundadores.

In limine, permite a afirmação de que, partindo das interpretações gramatical e literal, a Argentina e o Paraguai adotaram o modelo introduzido pela União Europeia e, sem nenhuma obscuridade, optaram pela supranacionalidade.

Nesse sentido, a Constituição Política da República do Paraguai (1992), promulgada em 20 de junho de 1992, não deixa dúvidas⁴⁴ em seu texto das intenções constituintes originárias de adotar a supranacionalidade, quando determina no art. 145 que:

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. [...] Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

Perquirindo a mesma lógica, a atual Carta Constitucional da República Federativa da Argentina (1994), “sancionada por el congreso general constituyente el 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la convención nacional ad hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994”, determina como atribuição do Congresso a aprovação dos tratados que deleguem competência e jurisdição a órgãos supranacionais. Eis o texto:

⁴³ Destaquem-se outros pactos do bloco que exemplificam o prosseguimento e a convergência de vontades para o sucesso do bloco: a) Protocolo sobre Comércio de Serviços (previsão da criação de uma “zona de livre comércio” em prazo máximo de dez anos); b) Mecanismo de Consulta e Concertação Política (dotada do objetivo de coordenação das posições sobre questões internacionais de interesse comum); c) Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados-Partes do Mercosul; d) Declaração Política do Mercosul (declaração da Bolívia e do Chile como Zona de Paz); e) Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul (“Mercosul político”).

⁴⁴ Não podemos, nesta hora, nos olvidar de afirmar que o título que deflagra o comando constitucional já é bem claro quando dispõe que se trata de “Ordem Jurídica Supranacional”.

Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. [...] La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo. (CRFA/1994, Art. 75, 24).

De forma mais tímida e reservada, até mesmo em virtude do seu momento de promulgação, em que ainda se discutiam as bases que regulamentariam a supranacionalidade (destaque-se que se trata de Carta Política de 1967), a Constituição Política da República do Uruguai (1967), ao definir os contornos gerais da Nação e o exercício da soberania, deixa transparecer sua simpatia pela supranacionalidade como mecanismo de integração quando dispõe no art. 6º que:

En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos*.

Por fim, vale dizer que somente o Brasil, por vedação sistemática⁴⁵ da Carta Política de 1988, não se abriu ao regime de supranacionalidade, restando como opção em suas relações com outros Estados a intergovernamentabilidade, tal qual se abstrai do art. 4º, parágrafo único de sua Lei Maior, que encerra toda uma pseudoabertura derivada dos incisos que complementam o seu *caput*⁴⁶, cujo conteúdo se restringe à postura da República Federativa do Brasil em face das relações internacionais. Destaque-se o texto: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

* “Nos tratados internacionales que a República celebre propor-se-á a cláusula de que todas as diferenças que surjam entre as partes contratantes serão decididas pela arbitragem ou por outros meios pacíficos. A República procurará a integração social e econômica dos estados latino-americanos, especialmente no que se refere a proteção comum de seus produtos e matérias-primas. Também proporá a efetiva complementação de seus serviços públicos” (tradução nossa).

⁴⁵ Preferimos essa expressão, uma vez que as restrições vêm apenas implicitamente, sendo que, por vezes, se volta ao tema, em uma ou em outra abordagem, o que por certo fortalece o conteúdo (v.g., CRFB/1988, “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”).

⁴⁶ CRFB/1988, “Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.”

12 A questão Brasil

Por força da postura (constitucional) adotada pelo Brasil em face do movimento de alinhamento internacional, em que faz sobrepor a soberania (nacional) a qualquer outro instrumento de integração internacional, perquirimos a presente análise.

O grande entrave para a questão advém do próprio constitucionalismo brasileiro, que, notoriamente, se firma intimamente em função do momento social que vive o Estado e, por que não dizer, auspicia a vontade constituinte do corpo legislativo⁴⁷.

Assim é que precede ao Estado a comunhão de dois princípios fundantes: o da supremacia da norma constitucional e o da soberania popular.

O primeiro informa que todos são submissos ao Direito, incluindo o Estado, ou seja, a Constituição Federal, como teto máximo do ordenamento jurídico, traz regras que delimitam a eficácia, a competência e a validade⁴⁸.

Daí é que o princípio da supremacia da norma constitucional firmou o *habitat* propício para o movimento de determinação e fixação de normas que fortalecessem o Estado, principalmente com a previsão de uma norma superior que servisse de parâmetro a ser confrontado por todo o ordenamento jurídico (constitucionalismo⁴⁹), permitiu uma nova estruturação e exercício do poder de império, sendo certo que a necessária previsão de legiferação de normas dotadas de comandos em aberto (conceitos-válvula⁵⁰) fortaleceu o que é conhecido como constitucionalização do direito.

Sobre esse aspecto, lembra-nos Pablo Lucas Verdú (2004, p. 100) que “a submissão à Constituição e ao resto do ordenamento jurídico é uma das características típicas do Estado de Direito”, sendo certo que, por esse prisma, todo o ordenamento jurídico encontra seu fundamento na Carta Política.

Portanto, em uma abordagem crítica, tecemos nossos comentários baseando-nos na real e efetiva intenção hodierna de interpretação das mais variáveis manifestações da norma adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, buscando na Constituição seu princípio e precípuo fundamento.

Por essa lógica, partindo do pressuposto de que a Constituição é permeada de princípios, justificamos nosso tema pela evidente pertinência e fruição da conservação do direito interno protegido pela Carta Política em face da abertura ao direito externo.

⁴⁷ A afirmação é tão imperiosa que, nestes quase dois séculos de independência política de Portugal, o Brasil já fez vigor sete Constituições Federais.

⁴⁸ Mencionemos Ferreira Filho (1995, p. 18): “A Constituição rígida é a lei suprema. É ela a base da ordem jurídica e a fonte de sua validade. Por isso, todas as leis a ela se subordinam e nenhuma pode contra ela dispor. [...] A supremacia da Constituição decorre de sua origem. Provém ela de um poder que institui a todos os outros e não é instituído por qualquer outro, de um poder que constitui os demais e é por isso denominado Poder Constituinte.”

⁴⁹ Sem prejuízo a outras posições, firmamos o entendimento no sentido de repousar o constitucionalismo “na afirmação da supremacia do indivíduo, a necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença quase religiosa nas virtudes da razão, apoiando a busca da racionalização do poder” (DALLARI, 1997, p. 169).

⁵⁰ Leciona Verdú (2004, p. 95): “Os textos legais são envolvidos por um amplo círculo de indeterminação. São os conceitos-válvula (*Ventilbegriffe*), que, por vezes, o legislador utiliza intencionalmente, consciente de suas próprias limitações, permitindo ao intérprete maior liberdade de movimentos. Assim, este atua sem mergulhar nas entranhas das discussões doutrinárias para abrir a porta a valorações sociais ou equitativas sem as quais o mecanismo do *ius strictum* poderia dificultar-se ou afastar-se abstrata e rigidamente da vida”.

Perquirindo a lógica, a nova dinâmica incutida pela hermenêutica informa que não mais se admite a interpretação das normas por si só; mas, ao contrário, a interpretação deve partir primeiramente dos preceitos constitucionais. De modo diferente não se conceberia, uma vez que a Constituição Federal encontra lugar de destaque no ordenamento jurídico do qual sairão os preceitos que fundamentarão as mais diversas leis⁵¹.

Por essa dinâmica, Streck (2003, p. XVI) afirma que “continuamos (ainda) a interpretar a Constituição de acordo com os códigos e não os códigos de acordo com a Constituição”.

Nesse sentido, como apêndice orientado pela própria Constituição Federal, advém o princípio da interpretação conforme a Constituição que orienta a aplicabilidade daquela.

Portanto, a interpretação conforme a Constituição representa princípio hermenêutico derivado diretamente do princípio da supremacia da Constituição.

Se partirmos da premissa de que a interpretação “consiste em concretizar a lei em cada caso, isto é, em sua aplicação” (GADAMER, 1999, p. 489), retroagiremos à noção de que “Apenas o juiz, como intérprete autêntico, ao sentenciar ou ao prolatar qualquer decisão, define a norma de decisão criadora do direito para o caso concreto” (ANDRADE, 2003, p. 105).

Dessas lições abstraímos que o juiz de direito, ao proferir decisões, deverá partir de uma análise da Constituição, mormente seus princípios, para, somente após, aplicar a lei específica ao caso concreto.

Urge esclarecer que o magistrado não atua como legislador positivo, uma vez que não pode criar norma jurídica diversa da instituída pelo Poder Legislativo. Mas atua como legislador negativo, ou seja, ao proceder a interpretação conforme a Constituição, afasta a norma tida por inconstitucional (critério difuso) ou expunge a norma (critério concentrado).

Em necessária complementação, observa-se que o direito interno, positivista e conservador, se apegua a princípios para reforçar seu poder fundante e intocável. Mas como se entende nos limites internos a figura dos princípios?

Em sentido lógico, o vocábulo “princípio” informa as “verdades fundantes” sobre as quais um sistema de conhecimento se fincará. Isso ocorre em face de os princípios serem evidentes e comprovados no binômio tempo e espaço.

Como conceito, temos aquele que firma os princípios gerais do direito como manifestações de valor genérico, que orientam e explicam, facilitando, destarte, a

⁵¹ Em que pese a rigidez conceitual e lógica fomentada por Kelsen (2006, p. 217), ousamos afirmar que sua posição não se distancia do que até aqui foi exposto, mesmo porque, em sua fundamentação sobre a norma fundamental, não deixa dúvidas sobre a retroatividade da análise de certa lei até seu nascedouro que não é outro senão a própria Constituição validamente constituída; o que importa dizer advinda do Poder Constituinte legítimo, conforme abstraímos do texto: “Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa”.

compreensão do ordenamento jurídico. Como efeito do exposto, podemos afirmar que os princípios de direito permitem a aplicação e integração das normas, bem como possibilitam a criação de novas.

Nas lições de Reale (1991, p. 299), princípios são “certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”.

Transpassada a linha dedutiva do que vem a ser princípio de direito, pertence a análise sucinta das teorias de Chaïm Perelman e Ronald Dworkin, mesmo porque contribuem para a pronta determinação dos princípios que se seguem.

Ao sustentar a teoria do positivismo lógico, Perelman (2002) critica a lógica advinda da atividade linguística, determinando que esta pertence ao campo das ciências exatas. Por outro lado, o raciocínio pertence à manifestação da lógica racional, sendo certo que sua materialização inspira a prática da razão divorciada da exatidão.

Sobre os princípios, Perelman (2002, p. 396) afirma que, embora não tenham sido proclamados diretamente pelo poder legislativo, estes são utilizados, explícita ou implicitamente, nos tribunais.

O próprio fato de esses princípios serem reconhecidos, explícita ou implicitamente, pelos tribunais de diversos países, mesmo que não tenham sido proclamados obrigatórios pelo poder legislativo, prova a natureza insuficiente da construção Kelseniana que faz a validade de toda regra de direito depender de sua integração num sistema hierarquizado e dinâmico, cujos elementos teriam, todos, sua validade de uma norma suprema pressuposta.

Dentro da previsão implícita de suprimento de lacunas e necessidade de esclarecimento das leis aplicáveis ao caso concreto, Perelman, em sua Teoria da Argumentação, ensina que “os princípios são considerados como *topoi* aos quais o juiz pode recorrer como pontos de partida na fundamentação da decisão” (MAIA; SOUZA NETO, 2001, p. 65).

Partindo da premissa de que as normas jurídicas possuem uma “textura aberta”, Dworkin afirma que deverá ser preenchida pela vontade do magistrado e sua sugestão orienta no sentido de aplicação dos princípios gerais de direito como critério para a tomada de decisões.

Portanto, como o sistema jurídico é lacunoso, a saída se atém à utilização do normativismo, em que, valendo-se do poder discricionário (orientado pela lei e pelo pedido), o juiz poderá aplicar os princípios gerais de direito para adequar a lei ao caso concreto e, por conseguinte, estará satisfazendo a sua vontade.

Para melhor ilustrar sua teoria, Dworkin criou o modelo de concepções volitiva e cognitiva, “ou, em outras palavras, entre a estática e a dinâmica jurídicas” (MAIA; SOUZA NETO, 2001, p. 789). O que se quer demonstrar é que a determinação genérica da lei é uma, enquanto a aplicação prática é outra totalmente diferente, não se permitindo, atualmente, a afirmação de que “lei é lei”.

Assim, busca-se uma ideia de racionalização, através da qual o legislador constrói e o magistrado a reconstrói (noção prática de que o juiz não legisla positivamente).

Firmada toda a força sobre a qual se finca o constitucionalismo brasileiro, deflui como pilar da supremacia da norma constitucional o princípio da soberania popular, que, além de firmar a democracia⁵² como regime político reinante, ainda fundeia a força irretorquível conclamada a outro princípio denominado constituinte.

Daí é que, nos limites internos, o ordenamento jurídico deve observar as orientações constitucionais. Assim, no caso em voga, orientando a supranacionalidade a criação de instituições ou órgãos de superposição ao Estado, dos quais emanarão ordens, comandos, regras e normas, que, independentemente da ratificação (adoção legislativa interna e análise da compatibilidade vertical) pela função legislativa interna, deverão ser automaticamente cumpridos, avoca-se, pela interpretação conforme a Constituição, a impossibilidade de filiação do Brasil, haja vista que, como corolário do princípio conclamado, deriva outro de popular exercício: o princípio da inafastabilidade da jurisdição (CRFB/1988, art. 5º, XXXV⁵³).

Em síntese, todos os que detêm interesses e pretensões a serem exercidos, conservados ou protegidos no Brasil, têm o direito de se socorrer do Poder Judiciário para ver cessada a lesão ou ameaça ao direito pugnado. Eis a síntese da casuística: se o Brasil adotar a supranacionalidade, deverá se sujeitar às regras exaradas dos órgãos de superposição aos Estados integrados, inclusive para a resolução de pendências jurídicas – talvez, especialmente para –, com exclusão a permissibilidade dada aos órgãos judiciários brasileiros para resolverem o eventual litígio. No entanto, a Constituição Federal veda tal prática, orientando que constitui direito fundamental o socorro ao Poder Judiciário brasileiro. E aí, como resolver o conflito?

À primeira vista, parece ser de fácil solução a situação, ou seja, bastaria a reforma da Constituição, fazendo-se alterar o dispositivo e as orientações dele derivadas. Ledo engano... Em verdade, o mencionado princípio da inafastabilidade da jurisdição se firma sobre a condição de “cláusula pétrea” que, entre nós, constitui limite ao Poder Reformador, inclusive via emenda⁵⁴, conforme se abstrai do texto do art. 60, § 4º⁵⁵ da Carta Cidadã.

⁵² Destaque-se o comando nuclear insito no art. 1º, parágrafo único (“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”), ratificado pelo art. 14 (“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...]”).

⁵³ “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

⁵⁴ Os limites materiais ao Poder Reformador são tradicionalmente conhecidos como cláusulas pétreas. A justificativa da inclusão do adjetivo “pétrea” é bastante coerente, uma vez que representa “duro como pedra”. Dessa premissa nasce a base da cláusula pétrea, isto é, “aquela insuscetível de mudança formal, porque consigna o núcleo irreformável da constituição” (BULOS, 2002, p. 773). Ademais, comumente são tratadas como garantias de eternidade, cláusulas permanentes, cláusulas absolutas, cláusulas intangíveis, cláusulas irreformáveis, cláusulas imodificáveis, conteúdos pétreos e cláusulas de inamovibilidade, sendo certo que a explicação é sempre a mesma: são aquelas impassíveis de mudança ou extinção do bojo da Constituição via emenda ou revisão, como vimos.

⁵⁵ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

omissis

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.”

Se este item merecesse conclusão própria, certamente acenaria no sentido de que a interpretação conforme a Constituição emanada do princípio da supremacia da norma constitucional e orientada pelo princípio da soberania popular concebe ao art. 4º, parágrafo único da Constituição Federal a permissibilidade para que o Brasil adote, nas relações internacionais, a intergovernamentalidade, e não a supranacionalidade, haja vista que serve de corolário para a afirmação a avocação do princípio da inafastabilidade da jurisdição, que orienta que nada pode afastar da Função Judiciária brasileira o poder de resolver os conflitos que envolvam questões de interesse do direito interno; e, ademais, que tal princípio constitui “cláusula pétrea”, que, à luz do movimento de reforma da Constituição, traz o óbice à mutabilidade do texto constitucional.

13 Conclusão

Antes de partirmos para as palavras finais, merecem destaque dois fatos: um temporal e outro metodológico.

O tom cronológico vem da necessária lembrança de que o presente artigo foi escrito com o condão acadêmico de, superados os institutos, sustentar a orientação constitucional de que o Brasil somente pode praticar políticas internacionais de alinhamento que recaiam sobre a intergovernamentalidade, e não sobre a supranacionalidade. E esse argumento normativo encontrava-se presente na pedra inaugural do Mercosul, como se perpetua até hoje, de sorte que o fato de este texto ter sido escrito em 2007 em nada retira seu estado da técnica e contemporaneidade temática, mormente por suas proposições universais.

Diante desse argumento, a atual crise econômica mundial que ganhou na Europa contornos trágicos que põem em risco a sobrevivência da União Europeia, mormente pela “questão Grécia” (cujo auge se deu ao apagar das luzes de 2011 e reverbera em 2012), em nada prejudica a estabilidade e a proposta deste artigo, uma vez que (ainda) se reconhece nesse modelo o único existente de supranacionalidade – tanto como importamos para análise nas linhas que se encerram.

O tom metodológico destaca que a tarefa partiu de uma amplitude que o tema avocara, de sorte que duas certezas podem, desde já, ser firmadas: a um, que o tema não se esgota em si mesmo; e, a dois, que a intenção não foi sugerir soluções, mas plantar situações.

Assim, desde as primeiras linhas, foi possível determinar que a tarefa seria árdua, uma vez que o tema incide sobre fenômenos de poder que historicamente vêm aguçando o imaginário dos homens e firmando controvérsias constitutivas de sociedade para sociedade, o que, por certo, planta raízes distintas entre os Estados.

No entanto, alguns fenômenos, no que concerne a sua existência, puderam ser destacados desde o início. Destarte, se trouxe à colação a origem do homem (como fato incontroverso, e não a título de sustentação antropológica); o surgimento da sociedade (com notável escólio na corrente naturalista); o convívio harmônico entre

o homem, a sociedade e o direito (com asseveração de que *ubi homo, ibi societas*); bem como ocorrências coletivas como a mundialização da moeda (determinante do contexto referente às desproporções sociais entre os Estados e base do “imperialismo” moderno); a globalização da economia (como mecanismo resultante da evolução dos meios de comunicação e de transporte) e o alinhamento internacional tratado em seu núcleo como integração de Estados.

Desses singelos fenômenos abstraímos que o mundo contemporâneo ficou menor e as fronteiras passaram a ser tratadas como empecilho ao desenvolvimento das nações, o que derivou na integração entre os Estados.

A integração entre os Estados traz consigo duas premissas: a necessidade de se instituírem regras capazes de nortear a relação entre eles; e, que, para o bom deslinde das negociações, fosse abrandado o conceito filosófico e político da soberania (em síntese: que a soberania tradicional dê lugar à sua relativização). Eis o ambiente propício para o surgimento de um Direito da Integração que, com a evolução e a especialização, permitiu o nascimento de seu filho: o Direito Comunitário.

Pois bem, do contexto de existência do Direito da Integração se concluiu que, para o sucesso do alinhamento e evolução dos blocos, mister se faz a adoção da supranacionalidade em seu conceito nuclear básico: a criação de órgãos ou instituições supranacionais que firmem as regras a serem seguidas pelos Estados integrados, cujas deliberações representem, em um primeiro momento, a obrigatoriedade automática de cumprimento; e, *a posteriori*, a possibilidade de os residentes nos Estados aderentes invocarem essas premissas em proveito próprio.

Esse mecanismo de afastamento das fronteiras e diminuição de distâncias avoca um problema: onde alocar a soberania? Vimos, nesse aspecto, que se passou a discutir se a supranacionalidade representaria uma cessão de soberania, cessão de competências, ou se tratava de soberania compartilhada, momento em que concluimos que se encontra superada a discussão, uma vez que a supranacionalidade é um fato real e concreto, desde já agregado à integração de Estados.

Em continuação, o que pode ocorrer é que um Estado queira se alinhar a determinado bloco, mas que não esteja pronto para suportar o fenômeno da supranacionalidade, então como deveria proceder? Sinteticamente, deveria aderir à intergovernamentabilidade, que representa um divisor de águas entre a soberania tradicional e a supranacionalidade.

Com as conclusões parciais e firmada a linha lógica, adentramos na questão Mercosul, o que fizemos pela parte histórico-jurídica. Nesse caminho nos deparamos com o art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, que, incontestavelmente, firma a intergovernamentabilidade como regime a ser seguido pelo bloco, e, a partir de então, perquirimos o fundamento para que a supranacionalidade fosse rechaçada.

Ao analisarmos as Constituições Federais, pudemos constatar que a Argentina prevê expressamente a possibilidade de adoção da supranacionalidade (art. 75, 24), permissibilidade seguida pelo Paraguai (art. 145) e, timidamente, pelo Uruguai (art. 6º). O grande entrave fora trazido pela Constituição do Brasil em seu art. 4º, parágrafo único.

Ao adentrarmos na situação, destacamos alguns pontos: a) se trata de Constituição que representa uma mudança de regime comprometida com a conservação do poder em mãos do Congresso Nacional (art. 49, I); b) observa princípios preexistentes ao próprio poder constituinte originário – supremacia da norma constitucional e soberania popular; c) traz a interpretação conforme a Constituição como princípio hermenêutico de integração para as normas de direito; d) destaca o princípio da inafastabilidade da jurisdição como responsável por permitir, sempre, a provocação do Poder Judiciário para resolver qualquer lesão ou ameaça a direito resolúvel pelo Brasil (seja questão de direito interno ou externo); e) o princípio retomado assume a condição de cláusula pétrea, ou seja, impossível de ser expungida pelo Poder Constituinte Derivado via Reforma.

De concreto, partindo do mais geral para o mais específico, podemos ousar afirmar que a intergovernamentalidade que regulamenta o Mercosul somente poderá dar lugar à supranacionalidade, ao menos pelo contexto jurídico (afastando por ora a vontade política, o interesse econômico e as necessidades comerciais), quando se der solução ao problema constitucional que recai sobre o sistema interno do Brasil.

CONTEST ABOUT THE DIVERSE FORMS OF THE INTERGOVERNABILITY INSIDE OF THE MERCOSUL INTEGRATION'S PROCESS

Abstract: This essay proposes a new point of view about the relationship between the countries to recognize that the supranationality and the intergovernability should be present at the contemporary's speech, specially when the sovereignty is the base of the discuss. At this way, we consider extremely necessary what the countries make the human policy based on sweet's relationship between the people (apart of his origin and/or condition). This is important and necessary to approach politically the nations and the people, as we present to the Mercosul and yours nations-founders (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay), even about their constitutional's system of law.

Keywords: blocks; intergovernability; Mercosul.

Referências

- ALMEIDA, E. A. P. de. A supranacionalidade no Mercosul. In: PROENÇA, A. M.; BIOCCA, S. T. (Org.). *La integración hacia el siglo XXI*. Encontro Internacional de Direito da América do Sul. 5., 1996, Pelotas. *Anais...* Pelotas: Educat, 1996.
- ALMEIDA, E. A. P. de. *A supranacionalidade no Mercosul*. In: CASELLA, P. B. et al. (Coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- ANDRADE, A. G. C. de. A constitucionalização do direito: a Constituição como *locus* da hermenêutica jurídica. In: ANDRADE, A. G. C. de. *Dimensões da interpretação conforme a Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

- AQUINO, T. Santo Tomás de Aquino – Vida e obra: *Suma teológica*. Consultoria Carlos Lopes de Mattos. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Os pensadores).
- ARGENTINA. Constitución Nacional de Argentina, 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- AZAMBUJA, D. *Introdução à ciência política*. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- BIOCCA, S. T. (Org.). *La integración hacia el siglo XXI*. V Encontro Internacional de Direito da América do Sul. Pelotas: Educat, 1996.
- BÖCKENFÖRDE, E. W. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/a-constituicao-federal>>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- BULOS, U. L. *Constituição Federal anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1984. v. 1.
- CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1981. v. 2.
- DALLARI, D. de A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- FABRÍCIO, A. F. *A prejudicialidade de direito comunitário nos tribunais supranacionais*. Porto Alegre: Ajuris, 1997.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIORAVANTI, M. *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.
- FRANCO, A. A. de M. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1958. v. 1.
- FRANCO FILHO, G. de S. *Globalização e desemprego: mudanças nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.
- FURTADO, C. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GADAMER, H.-G. *Verdade e método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- KELSEN, H. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- MAIA, A. C.; SOUZA NETO, C. P. de. Os princípios de direito e as perspectivas de Perelman, Dworkin e Alexy. In: PEIXINHO, M. M.; GUERRA, I. F.; NASCIMENTO FILHO, F. *Os princípios da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. Tradução Olívia Bauduh. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- MIDÓN, M. A. R. *Derecho de la integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 1997.
- MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1985. v. 1.
- NUNES, A. J. A. *Neoliberalismo e direitos humanos*. São Paulo: Renovar, 2003.
- PARAGUAY. *Constitución de la República del Paraguay*. 1992. Disponível em: <<http://www.diputadosmercosur.gov.ar/paises/paraguay/constitucionparaguay.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- PERELMAN, C. *Ética e direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- PIRES, A. S. X. *Direito sumular: construindo uma teoria*. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2009.
- PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

- REIS, M. M. *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RIBEIRO, R. J. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, F. C. *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1991.
- ROUSSEAU, J. J. *Do contrato social*. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STRECK, L. L. *A constitucionalização do direito: a Constituição como locus da hermenêutica jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- Tratado de Paris*. 1783. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=6&page=transcript>>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. 1967. Disponível em: <<http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=1&w=1280>>. Acesso em: 9 ago. 2012.
- VERDÚ, P. L. *O sentimento constitucional*. Tradução Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.